ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

23 de Novembro de 2005 *

No processo T-178/05,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado inicialmente por C. Jackson, na qualidade de agente, e M. Hoskins, barrister, e seguidamente por R. Caudwell, na qualidade de agente, e M. Hoskins,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por U. Wölker e X. Lewis, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação da decisão C (2005) 1081 final da Comissão, de 12 de Abril de 2005, relativa à proposta de alteração do plano nacional de atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, notificada pelo Reino Unido nos termos da Directiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Primeira Secção),

composto por: J. D. Cooke, presidente, R. García-Valdecasas e I. Labucka, juízes,

secretário: K. Andová, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 18 de Outubro de 2005,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

1 Nos termos do artigo 1.º da Directiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Directiva 96/61/CE do Conselho (JO L 275, p. 32):

«A presente directiva cria um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade [...] a fim de promover a redução das emissões de gases com efeito de estufa em condições que ofereçam uma boa relação custo-eficácia e sejam economicamente eficientes.»

2 O artigo 9.º, n.º 1, da Directiva 2003/87 prevê que cada Estado-Membro deve elaborar, para cada período referido no artigo 11.º da mesma directiva, um plano nacional estabelecendo a quantidade total de licenças de emissão que tenciona atribuir nesse período e de que modo tenciona atribuí-la. No respeitante ao período de três anos com início em 1 de Janeiro de 2005, o plano nacional devia ser publicado e notificado à Comissão e aos outros Estados-Membros o mais tardar até 31 de Março de 2004.

3 O artigo 9.º, n.º 3, da Directiva 2003/87 tem a seguinte redacção:

«No prazo de três meses a contar da data de notificação de um plano nacional de atribuição por um Estado-Membro nos termos do n.º 1, a Comissão pode rejeitar esse plano ou qualquer dos seus elementos, com base na sua incompatibilidade com os critérios enumerados no anexo III ou no artigo 10.º O Estado-Membro só pode tomar uma decisão, nos termos dos n.^{os} 1 ou 2 do artigo 11.º, se as alterações propostas tiverem sido aceites pela Comissão. As decisões de rejeição da Comissão devem ser justificadas.»

4 Nos termos do artigo 11.º, n.º 1, da Directiva 2003/87:

«Para o período de três anos com início em 1 de Janeiro de 2005, cada Estado-Membro deve determinar a quantidade total de licenças de emissão que atribuirá nesse período, bem como a sua atribuição aos operadores das instalações. Essa decisão deve ser tomada pelo menos três meses antes do início do período, devendo basear-se no respectivo plano nacional de atribuição elaborado nos termos do artigo 9.º e em conformidade com o artigo 10.º, tendo em devida conta as observações do público.»

5 Os critérios descritos nos pontos 9 e 10 do Anexo III da Directiva 2003/87 têm a seguinte redacção:

«9. O plano deve incluir disposições para que o público possa exprimir as suas observações e conter informações sobre os meios que irão permitir que essas observações sejam tidas em conta antes da tomada de uma decisão sobre a atribuição das licenças de emissão.

10. O plano deve conter a lista das instalações abrangidas pela presente directiva com indicação das quantidades de licenças de emissão que se pretende atribuir a cada uma delas.»

Factos na origem do litígio

6 Após consulta ao público e a publicação de um projecto de plano nacional de atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (a seguir «PNA»), o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte (a seguir «Reino Unido») notificou em 30 de Abril de 2004 um PNA à Comissão, indicando expressamente que este era provisório. Nos termos do ponto 1.13 deste plano:

«[A] quantidade total de licenças a atribuir às instalações inseridas no regime comunitário para o período de 2005 a 2007 será de 736 [milhões de toneladas de dióxido de carbono (CO_2)]. Este valor pode ser revisto à luz dos trabalhos em curso.»

7 Em 9 de Junho de 2004, a Comissão enviou um ofício ao Reino Unido redigido do seguinte modo:

«[...]

Após um primeiro exame, a Comissão verificou que a notificação está incompleta, pois que nela não constam as informações detalhadas em anexo [ao ofício].

Estas informações devem ser fornecidas de modo a permitir à Comissão pronunciar-se mais facilmente sobre o plano proposto. A Comissão reserva-se o direito de só definir a sua posição quando tiver recebido estas informações suplementares e, em todo o caso, num prazo máximo de três meses a contar da recepção das referidas informações.

Estas informações deverão estar na posse da Comissão num prazo de dez dias a contar da data do presente ofício.»

8 O anexo I do ofício de 9 de Junho de 2004 esclarece quais são as informações em falta. O ponto 1 deste anexo tem a seguinte redacção:

«A Comissão toma nota do facto de que prosseguem os trabalhos respeitantes às previsões em matéria de energia e de emissões e que estes poderão conduzir a uma nova revisão das previsões relativas às emissões no seu conjunto, bem como à contribuição dos sectores e instalações inseridos no regime comunitário de comércio de licenças de emissão (ponto 1.9 do plano). As autoridades do Reino Unido são convidadas a notificar à Comissão as previsões revistas, bem como todas

as alterações delas decorrentes introduzidas no plano, incluindo, no tocante aos problemas enumerados no ponto 1.9, alíneas a) a f), o que respeita ao ponto 1.10 (previsões de emissões de gases não CO_2) e ao ponto 1.13 do plano (quantidade total das licenças que o Reino Unido tem a intenção de atribuir).»

9 Par ofício de 14 de Junho de 2004, o Reino Unido respondeu ao ofício de 9 de Junho de 2004 da Comissão. O Reino Unido indicou, no ponto 1 da sua resposta:

«No que respeita às previsões relativas às emissões de CO_2, o Reino Unido publicou um documento de trabalho no fim do mês de Maio, no qual expunha as hipóteses de base, bem como as mais recentes previsões em matéria de energia e de emissões (juntamos uma cópia deste documento). As pessoas interessadas terão a possibilidade de apresentar observações no tocante ao documento de trabalho até 17 de Junho de 2004. Concluiremos as previsões após tomarmos em consideração todas as observações pertinentes e após termos resolvido as questões em suspenso mencionadas no ponto 1.9, alíneas a) a f), do plano. Notificaremos logo que possível à Comissão as previsões finais e qualquer alteração delas decorrente introduzida no plano.»

10 Em 7 de Julho de 2004, a Comissão adoptou a decisão C (2004) 2515/4 final relativa ao plano nacional de atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, notificada pelo Reino Unido nos termos da Directiva 2003/87 (a seguir «decisão de 7 de Julho de 2004»). O dispositivo desta decisão, adoptado com base no artigo 9.º, n.º 3, da Directiva 2003/87, tem a seguinte redacção:

«Artigo 1.º

Os seguintes elementos do [PNA] do Reino Unido são incompatíveis com os critérios [descritos nos pontos] 6 e 10 do Anexo III da Directiva 2003/87/CE, a saber:

a) as informações sobre os meios que permitirão aos novos operadores iniciarem a sua participação no regime comunitário;

b) a lista das instalações não indica as instalações situadas em Gibraltar nem a quantidade de licenças que se pretende atribuir-lhes.

Artigo 2.º

Não será suscitada qualquer objecção ao [PNA] desde que sejam notificadas à Comissão o mais tardar até 30 de Setembro as seguintes alterações:

a) a menção das informações sobre os meios que permitirão aos novos operadores iniciarem a sua participação no regime comunitário de um modo compatível com os critérios fixados no Anexo III da Directiva 2003/87/CE e com o artigo 10.º da referida directiva;

b) a lista das instalações é alterada a fim de nela incluir as instalações situadas em Gibraltar e a fim de nela indicar as licenças que se pretende atribuir-lhes; estas licenças serão determinadas em conformidade com o método definido no [PNA].

Artigo 3.º

1. A quantidade total das licenças a atribuir pelo Reino Unido nos termos do seu [PNA] às instalações mencionadas neste plano e aos novos operadores, tendo em conta as alterações mencionadas no artigo 2.º, não deverá ser excedida.

2. O [PNA] pode ser alterado sem prévia aceitação da Comissão se a alteração consistir em modificações introduzidas às atribuições de licenças às instalações individuais no âmbito da quantidade total, decorrentes das melhorias conseguidas quanto à qualidade dos dados.

3. Qualquer alteração introduzida ao [PNA] diversa das mencionadas no n.º 2 do presente artigo ou no artigo 2.º deve ser notificada à Comissão e ser por si aceite em conformidade com o artigo 9.º, n.º 3, da [Directiva 2003/87].

[...]».

11 Em 30 de Setembro de 2004, o Reino Unido informou a Comissão das razões pelas quais não podia respeitar o prazo fixado no artigo 2.º da decisão de 7 de Julho de 2004.

12 Em 10 de Novembro de 2004, o Reino Unido comunicou à Comissão que previa alterar o seu PNA para ter em conta os resultados dos trabalhos neste último mencionados. O Reino Unido propunha-se, nomeadamente, aumentar a quantidade total de licenças para 756,1 milhões de toneladas de dióxido de carbono (a seguir «Mt CO_2»).

13 Numa reunião realizada em 2 de Dezembro de 2004, a Comissão indicou que considerava inadmissíveis as alterações propostas.

14 Em 23 de Dezembro de 2004, o Reino Unido enviou à Comissão as informações referidas no artigo 2.º da decisão de 7 de Julho de 2004 e as informações suplementares respeitantes às alterações do PNA propostas.

15 Por ofício do mesmo dia, as autoridades do Reino Unido convidaram a Comissão a examinar o PNA tal como alterado.

16 Por ofício de 1 de Fevereiro de 2005, a Comissão indicou que era do parecer que o pedido do Reino Unido de alteração do seu PNA era inaceitável.

17 Em 12 de Abril de 2005, a Comissão adoptou a decisão C (2005) 1081 final da Comissão, relativa à proposta de alteração do plano nacional de atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, notificada pelo Reino Unido nos termos da Directiva 2003/87 (a seguir «decisão impugnada»). Nesta decisão, a Comissão considerou nomeadamente que o Reino Unido não podia submeter um plano provisório em aplicação do artigo 9.º, n.º 1, da Directiva 2003/87 (considerando 3). Afirmou também que, em aplicação do artigo 9.º, n.º 3, da Directiva 2003/87, o Reino Unido apenas tinha o direito de alterar o seu PNA para solucionar as incompatibilidades referidas na decisão de 7 de Julho de 2004 e que o artigo 3.º, n.º 1, desta última decisão proibia todo e qualquer aumento da quantidade total de licenças a atribuir (considerandos 4 a 9). Assim e nos termos do artigo 1.º da decisão impugnada:

«A alteração do [PNA] proposta, notificada pelo Reino Unido à Comissão em 10 de Novembro de 2004 e mais recentemente actualizada em 18 de Fevereiro de 2005, que implica um aumento das atribuições de licenças de emissão de 19,8 [milhões de toneladas de equivalente de dióxido de carbono], é inadmissível.»

Tramitação processual e pedidos das partes

18 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 5 de Maio de 2005, o Reino Unido interpôs o presente recurso. Por requerimento separado apresentado no mesmo dia, o Reino Unido pediu que o Tribunal se pronunciasse sobre este recurso seguindo uma tramitação acelerada, em conformidade com o artigo 76.ºA do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância. Em 27 de Maio de 2005, a Comissão apresentou as suas observações sobre este pedido.

19 Por decisão de 14 de Junho de 2005, o Tribunal de Primeira Instância (Primeira Secção) deferiu o pedido de tramitação acelerada.

20 Com base no relatório do juiz relator, o Tribunal decidiu dar início à fase oral.

21 Foram ouvidas as alegações e as respostas das partes às questões colocadas pelo Tribunal na audiência que decorreu em 18 de Outubro de 2005.

22 O Reino Unido concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

23 A Comissão concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente nas despesas.

Matéria de direito

24 O Reino Unido invoca um fundamento único, assente na violação da Directiva 2003/87 e da decisão de 7 de Julho de 2004.

Argumentos das partes

25 Em primeiro lugar, o Reino Unido alega que a posição adoptada pela Comissão na decisão impugnada e nos termos da qual o PNA por este submetido em 30 de Abril de 2004 deve ser considerado definitivo, pois que não será permitida a submissão de um PNA provisório, é juridicamente errada.

26 Sustenta que o referido PNA fora expressamente apresentado como sendo provisório e que tal foi reconhecido pela Comissão no seu ofício de 9 de Junho de 2004, no qual esta evocava a possibilidade de serem introduzidas alterações à quantidade total de licenças que o Reino Unido tinha a intenção de atribuir. Tendo deste modo a Comissão aceite a apresentação pelo Reino Unido de um plano provisório, não lhe seria permitido, na decisão impugnada, adoptar uma posição diferente.

27 O Reino Unido salienta que, ao abrigo do artigo 9.º da Directiva 2003/87, a Comissão não goza de um poder próprio para determinar a quantidade total de licenças que um Estado-Membro pode atribuir e que não pode sustentar que a quantidade total de licenças é determinada a partir do montante provisório proposto pelo Reino Unido.

28 Ao que acresce, segundo o Reino Unido, que a decisão da Comissão de tratar o PNA provisório como um plano definitivo conduz, no caso em apreço, a uma incoerência entre a quantidade total de licenças e o método de atribuição destas licenças descrito no plano provisório, que constituem dois elementos essenciais de um PNA (v. artigo 9.º, n.º 1, da Directiva 2003/87). O PNA provisório não se destinava a se tornar definitivo e não pode ser tratado como tal.

29 Em segundo lugar, a decisão impugnada será juridicamente inexacta, pois deixa subentender que um Estado-Membro não pode introduzir uma alteração que não esteja autorizada por uma decisão da Comissão adoptada em aplicação do artigo 9.º, n.º 3, da Directiva 2003/87 (v. considerando 8 da decisão impugnada).

30 Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, da Directiva 2003/87, o plano inicial submetido por um Estado-Membro à Comissão deverá unicamente indicar a quantidade total de licenças que este «tenciona» atribuir. Será esta «intenção» que a Comissão deve examinar em aplicação do artigo 9.º, n.º 3, da Directiva 2003/87. Todavia, será unicamente após a decisão da Comissão e a consulta pública (v. ponto 9 do Anexo III da Directiva 2003/87) que o Estado-Membro deverá decidir da quantidade total de licenças que «atribuirá». Assim, decorrerá da Directiva 2003/87 que um PNA, incluindo a quantidade total de licenças a atribuir por si prevista, pode ser alterado após a adopção de uma decisão por parte da Comissão com base no artigo 9.º, n.º 3, da Directiva 2003/87.

31 O Reino Unido acrescenta, por um lado, que o público deve ser consultado sobre o PNA submetido à Comissão em aplicação do artigo 9.º, n.º 1, da Directiva 2003/87 e, por outro, que se devem ter em conta as observações do público antes de se adoptar uma decisão relativa à atribuição das licenças em aplicação do artigo 11.º, n.º 1, da Directiva 2003/87 (v. ponto 9 do Anexo III da mesma directiva). O alcance e a importância da consulta pública são confirmadas pela secção 2.1.9 (pontos 93 a 96) da comunicação da Comissão de 7 de Janeiro de 2004 que estabelece orientações destinadas aos Estados-Membros com vista à aplicação dos critérios enumerados no

anexo III da Directiva 2003/87 e descreve as circunstâncias em que se considera provada a existência de um caso de força maior [COM (2003) 830 final, a seguir «comunicação de 7 de Janeiro de 2004»].

32 Segundo o Reino Unido, resulta das precedentes considerações que uma decisão adoptada pela Comissão em aplicação do artigo 9.°, n.° 3, da Directiva 2003/87 não pode impedir ou restringir a tomada em consideração das observações do público que exige o artigo 11.°, n.° 1, e o ponto 9 do Anexo III da Directiva 2003/87.

33 Ademais, a afirmação que consta da decisão impugnada e nos termos da qual, quando tenha sido tomada uma decisão em aplicação do artigo 9.°, n.° 3, da Directiva 2003/87, os Estados-Membros em questão mais não podem do que corrigir as insuficiências dos respectivos PNA, será incompatível com a abordagem seguida pela Comissão noutros casos (v. as decisões de 7 de Julho de 2004 respeitantes ao Reino da Dinamarca, à Irlanda, ao Reino dos Países Baixos, à República da Eslovénia e ao Reino da Suécia). Embora a Comissão não tenha encontrado qualquer insuficiência nos PNA submetidos por estes Estados-Membros, as decisões relativas a cada um deles autoriza-os expressamente a notificarem-lhe alterações ulteriores. Ora, as alterações assim referidas não poderão respeitar unicamente às insuficiências encontradas pela Comissão, pois que tais insuficiências não existiam.

34 Em terceiro lugar, o Reino Unido sustenta que, contrariamente ao que deixa subentender a decisão impugnada (considerando 9), o artigo 3.°, n.° 3, da decisão de 7 de Julho de 2004 tinha-o autorizado a notificar à Comissão toda e qualquer alteração, mesmo aquelas que conduzam a um aumento da quantidade total das licenças atribuídas. O Reino Unido esclarece que o teor do artigo 3.° da decisão de 7 de Julho de 2004 é conforme com a sua interpretação. Com efeito, o artigo 3.°, n.° 1, da referida decisão não proibiu a notificação de uma alteração que pudesse aumentar a quantidade total de licenças. Indicava unicamente que, na ausência de tal alteração, o Reino Unido não podia exceder a quantidade total de licenças que

figura no seu PNA. O artigo 3.°, n.° 2, da decisão de 7 de Julho de 2004 indica, por seu turno, que certas alterações introduzidas no PNA que não aumentem a quantidade total de licenças podem ser inscritas neste plano sem necessitar de autorização por parte da Comissão. Por último, o artigo 3.°, n.° 3, da referida decisão, redigido em termos gerais, dispõe que qualquer alteração diversa das mencionadas no artigo 2.° e no artigo 3.°, n.° 2, da mesma decisão deve ser notificada à Comissão e por esta aceite em conformidade com o artigo 9.°, n.° 3, da Directiva 2003/87. Esta redacção é suficientemente ampla para incluir as alterações que possam conduzir a um aumento da quantidade total de licenças a atribuir.

35 Em primeiro lugar, a Comissão admite que o Reino Unido tinha indicado que o PNA que lhe tinha apresentado inicialmente era provisório. Refere que, na sequência da sua solicitação de 9 de Junho de 2004, o Reino Unido forneceu, num ofício datado de 14 de Junho de 2004, as informações suplementares pedidas. Daí terá, pois, concluído que o PNA, incluindo os dados relativos à quantidade total de licenças, estava completo (v. considerando 1 da decisão de 7 de Julho de 2004).

36 A Comissão sustenta que, contrariamente ao que afirma o Reino Unido (v. n.° 25 *supra*), quando um Estado-Membro apresenta um PNA relativamente ao qual esta solicite informações suplementares, este plano é considerado incompleto enquanto estas informações não forem por si recebidas. Será unicamente quando o Estado-Membro tenha fornecido todas as informações que a Comissão entende serem necessárias para poder considerar que o plano está completo que o prazo de três meses começa a correr.

37 Segundo a Comissão, o Reino Unido sabia que, na sequência do seu ofício de 14 de Junho de 2004, a Comissão considerava completo o seu PNA e sobre este tomaria uma decisão definitiva em 7 de Julho de 2004. Com efeito, o Reino Unido terá exprimido o seu desejo de fazer parte da primeira vaga de decisões relativas aos PNA a fim de assinalar o seu empenhamento a favor do comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, bem como na luta contra as alterações climáticas em geral, e a fim de constituir um exemplo para os outros Estados-Membros (v. o ofício

de 14 de Junho de 2004 e certos extractos retirados do sítio Internet do «Department for Environment, Food and Rural Affairs», a seguir «DEFRA»). Tendo em conta este desejo, o Reino Unido não podia legitimamente esperar que a Comissão tomasse outra decisão, desta vez final, sobre o seu plano para ter em conta as eventuais novas informações fornecidas ulteriormente.

38 A Comissão acrescenta que as únicas alterações aceitáveis, após a adopção da decisão de 7 de Julho de 2004, eram as definidas no artigo 3.º desta decisão. Qualquer alteração que conduzisse a que fosse excedida a quantidade total de licenças estaria expressamente excluída, uma vez que as decisões da Comissão relativas aos PNA devem assegurar uma certa segurança jurídica, tanto para a coerência do regime de comércio de licenças de emissão em geral como para o bom funcionamento do comércio das licenças, na medida em que a formação dos preços neste mercado depende fortemente da estabilidade da quantidade total de licenças. A Comissão observa que a importância da estabilidade da quantidade total de licenças obtida pelo Reino Unido para o bom funcionamento do regime no seu conjunto pode ser deduzida da importância da quantidade atribuída ao Reino Unido relativamente às atribuídas aos demais Estados-Membros.

39 Em segundo lugar, a Comissão salienta que o objectivo da Directiva 2003/87 consiste em criar um regime de comércio de licenças de emissão que possa ser aplicado a partir de 1 de Janeiro de 2005 (v. artigo 4.º, artigo 9.º, n.º 1, e artigo 11.º, n.º 1, da directiva). Entende que é à luz deste objectivo que há que interpretar o termo «alterações» que figura no artigo 9.º, n.º 3, da referida directiva, bem como no artigo 2.º e no artigo 3.º, n.º 3, da decisão de 7 de Julho de 2004. Próximo da data-limite de 1 de Janeiro de 2005, os Estados-Membros não podem, segundo a Comissão, apresentar «alterações» que se situem fora do âmbito de aplicação da decisão de que foram destinatários em conformidade com o artigo 9.º, n.º 3, da Directiva 2003/87. As «alterações» a que se refere esta disposição limitar-se-ão às destinadas à corrigir as incompatibilidades postas em evidência pela Comissão na sua decisão tomada ao abrigo da mesma disposição, a saber e no caso em apreço, a decisão de 7 de Julho de 2004.

40 Seguidamente, a Comissão refere que as informações obtidas no decurso da consulta pública antes da apresentação do PNA são capitais para determinar a quantidade total de licenças e os demais elementos do plano a submeter-lhe. Ao invés e uma vez tomada uma decisão pela Comissão, a segunda consulta do público só poderá servir para alterar os dados e, eventualmente, reatribuir as licenças nos limites da quantidade total e não para aumentar este montante total (v. ponto 9 do Anexo III da Directiva 2003/87 e comunicação de 7 de Janeiro de 2004, pontos 94 a 96). Com efeito, esta segunda consulta versará unicamente sobre o modo como a decisão da Comissão relativa ao PNA deverá ser executada no quadro do respectivo âmbito de aplicação, bem como sobre os aspectos sobre os quais o Estado-Membro pode exercer o seu poder de apreciação.

41 A não ser assim, corria-se o risco de se verificarem uma nova série de consultas e de decisões da Comissão. O mercado das licenças, que requer a estabilidade da quantidade total de licenças, sairia fragilizado e incapaz de funcionar correctamente face a um tal grau de incerteza.

42 A Comissão observa que o Reino Unido foi o único Estado-Membro que solicitou um aumento da quantidade total de licenças na sequência da segunda consulta. Além de que a argumentação avançada pelo Reino Unido no caso em apreço não é coerente com a afirmação que figura no sítio Internet do DEFRA a respeito da apresentação da lista das instalações à Comissão em 14 de Junho de 2004 e nos termos da qual os valores em causa podiam ser objecto de uma revisão técnica, isto é, de natureza muito limitada, uma vez terminadas as últimas consultas.

43 Ademais, a Comissão sustenta que o Estado-Membro não se pode afastar da sua intenção declarada, mesmo depois de ela ter tomado a sua decisão, com o motivo de que se tratava unicamente de uma «intenção». Segundo a Comissão, a Directiva 2003/87 utiliza a expressão «que tenciona atribuir», pois somente após a Comissão ter tomado a sua decisão é que o Estado-Membro se encontra em condições de traduzir a sua intenção numa decisão final.

44 Em terceiro lugar, a Comissão refere que uma interpretação estrita do artigo 3.º da decisão de 7 de Julho de 2004 é necessária para permitir que o regime comunitário de comércio de licenças de emissão contribua para a luta contra as alterações climáticas.

45 O artigo 3.º, n.º 1, da decisão de 7 de Julho de 2004 indica claramente que a quantidade total atribuída não pode ser excedida e o seu artigo 3.º, n.º 3, não pode servir de fundamento para alterar esta quantidade total. No plano económico, tal justifica-se pelo facto de que a estabilidade da quantidade total de licenças se reveste de uma importância capital para o bom funcionamento do regime de comércio de licenças de emissão. Com efeito, o artigo 3.º, n.º 3, atribui ao Reino Unido um certo poder de apreciação para sanar as incompatibilidades constatadas, por meios diversos daqueles já antes aprovados com condições pela Comissão nos termos do artigo 2.º, mas unicamente procedendo a reatribuições de licenças eventualmente necessárias.

46 A Comissão esclarece que o artigo 3.º, n.º 3, da decisão de 7 de Julho de 2004 deve ser entendido no contexto dos valores globais fixados nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da mesma decisão. Resulta do artigo 3.º desta decisão que o Reino Unido dispõe de uma margem de manobra claramente definida para reatribuir as suas licenças às instalações enumeradas no PNA e a novos operadores. Portanto, segundo a Comissão, o Reino Unido não estava obrigado a solicitar um aumento da quantidade total de licenças. Entre todos os Estados-Membros destinatários de uma decisão que comporta o mesmo artigo 3.º, n.º 3, o Reino Unido terá sido o único a concluir que esta disposição podia servir para aumentar a quantidade total de licenças.

47 A Comissão acrescenta que, no caso dos PNA para os quais não constatou qualquer incompatibilidade na sua decisão final, o artigo 3.º, n.º 3 (ou o seu equivalente) deve efectivamente ser considerado redundante. Alega que a razão de esta disposição não ter sido suprimida do texto assenta no facto de só ter sido encontrada uma solução para a supressão de todas as incompatibilidades numa fase muito tardia do processo

de formação da decisão. Acrescenta que, logo que foi evidenciado este carácter redundante, a disposição foi sistematicamente suprimida nas decisões adoptadas a partir do mês de Dezembro de 2004.

48 A Comissão sustenta ainda que não suscitou objecções à constituição, no PNA submetido pelo Reino Unido, de uma reserva para os novos operadores nitidamente mais importante do que a prevista no caso de outros Estados-Membros. A quantidade total de licenças aprovada, que compreendia as atribuições destinadas simultaneamente às instalações existentes e aos novos operadores, terá conferido ao Reino Unido uma flexibilidade considerável para atribuir licenças às instalações existentes, fazendo-o a partir da reserva destinada aos novos operadores, se tal se viesse a revelar necessário em razão das melhorias obtidas na qualidade dos dados no quadro do artigo 3.º, n.º 2, da decisão de 7 de Julho de 2004.

49 Por último, a Comissão insiste no facto de que o ofício de 9 de Junho de 2004 não pode servir de justificação para o aumento da quantidade total de licenças. Este ofício é anterior à decisão de 7 de Julho de 2004 e, portanto, não pode ser invocado como justificação para as alterações ocorridas posteriormente a esta última decisão. O Reino Unido não poderá, pois, invocar uma confiança legítima quanto a uma interpretação diferente da decisão de 7 de Julho de 2004.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

50 Resulta da decisão impugnada que a Comissão rejeitou como inadmissíveis as alterações do PNA propostas pelo Reino Unido em 10 de Novembro de 2004 pela razão de que conduziam a que fosse excedida a quantidade total de licenças autorizada pela Comissão na sua decisão de 7 de Julho de 2004. Portanto e como foi confirmado na audiência, a Comissão considerava que não estava obrigada a examinar o mérito das alterações propostas pelo Reino Unido e, em particular, a sua compatibilidade com os critérios enunciados no Anexo III ou com as disposições do artigo 10.º da Directiva 2003/87.

51 A fim de verificar se a Comissão tinha o direito de rejeitar as alterações como inadmissíveis, há que examinar, antes de mais, as funções e os poderes respectivos da Comissão e dos Estados-Membros no quadro do regime instituído pela Directiva 2003/87 e, em particular, pelos seus artigos 9.º a 11.º

52 A Directiva 2003/87 tem por objectivo essencial instituir, a partir de 1 de Janeiro de 2005, um regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa. Este regime assenta nos PNA elaborados pelos Estados-Membros em aplicação dos critérios previstos pela referida directiva. Assim, requeria-se a cada Estado-Membro que elaborasse um primeiro PNA para o período de três anos com início em 1 de Janeiro de 2005. Este PNA devia ser publicado e notificado à Comissão e aos outros Estados-Membros o mais tardar até 31 de Março de 2004 em aplicação do artigo 9.º, n.º 1, da Directiva 2003/87. O PNA devia indicar a quantidade total de licenças que o Estado-Membro «tenciona[va] atribuir nesse período e de que modo tenciona[va] atribuí-la» (v. n.º 2 *supra*).

53 A decisão definitiva no tocante à quantidade total de licenças a atribuir e a atribuição destas licenças às instalações em causa devia ser tomada por cada Estado-Membro em aplicação do artigo 11.º, n.º 1, da Directiva 2003/87 três meses antes do início do período, ou seja, até 1 de Outubro de 2004. Nos termos desta mesma disposição, os Estados-Membros deviam tomar as suas decisões definitivas a este respeito com base nos PNA elaborados em aplicação do artigo 9.º da Directiva 2003/87 (v. n.º 4 *supra*).

54 Decorre do artigo 9.º, n.º 3, da Directiva 2003/87 que a Comissão está habilitada, nos três meses seguintes à notificação de um PNA, a rejeitar este PNA ou qualquer dos seus elementos (v. n.º 3 *supra*). Esta disposição esclarece que a rejeição deve assentar na incompatibilidade do PNA com os critérios enumerados no anexo III ou com o artigo 10.º da Directiva 2003/87. Há que referir que esta directiva não prevê quaisquer outros motivos de rejeição de um PNA.

55 Além disso e como a Comissão admitiu na audiência, o artigo 9.°, n.° 3, da Directiva 2003/87 não obriga expressamente a que a Comissão tome uma decisão positiva de aprovação do PNA quando não encontre motivos de rejeição de um PNA ou de qualquer dos seus elementos. Se a Comissão não reagir relativamente ao PNA no prazo de três meses após a sua notificação, este deve ser considerado aprovado pela Comissão e não pode ser alterado sem a sua aprovação prévia em aplicação do artigo 9.°, n.° 3, da Directiva 2003/87.

56 De igual modo, a adopção pelo Estado-Membro da sua decisão definitiva no tocante à quantidade total de licenças a atribuir e à atribuição destas licenças às instalações em causa, em aplicação do artigo 11.°, n.° 1, da Directiva 2003/87, está sujeita à condição, prevista pelo artigo 9.°, n.° 3, da Directiva 2003/87, de toda e qualquer alteração ao PNA proposto ter sido aceite pela Comissão. Ora, há que salientar que o segundo período do artigo 9.°, n.° 3, da Directiva 2003/87 não impõe qualquer limite no respeitante às alterações possíveis (v. n.° 3 *supra*). Portanto e contrariamente ao que sustenta a Comissão, qualquer alteração, quer seja proposta pelo Estado-Membro por sua própria iniciativa quer se tenha tornado necessária para corrigir as incompatibilidades do PNA salientadas pela Comissão, deve ser notificada à Comissão e ser por esta aprovada antes que o PNA assim alterado possa servir de fundamento a uma decisão tomada pelo Estado-Membro em aplicação do artigo 11.°, n.° 1, da Directiva 2003/87.

57 O facto de que as alterações ao PNA não estão limitadas às que se destinem a corrigir as incompatibilidades salientadas pela Comissão é corroborado pelo facto de o Estado-Membro estar obrigado, nos termos do artigo 11.°, n.° 1, e do ponto 9 do Anexo III da Directiva 2003/87, a tomar em consideração as observações do público na sequência da notificação inicial do PNA e antes da adopção da decisão definitiva em aplicação do artigo 11.°, n.° 1, da mesma directiva. Esta consulta pública não serviria qualquer objectivo e as observações do público seriam puramente teóricas se as alterações do PNA que pudessem ser propostas após a expiração do prazo de três

meses previsto pelo artigo 9.º, n.º 3, da Directiva 2003/87 ou após uma decisão da Comissão tomada em aplicação desta mesma disposição estivessem limitadas àquelas que a Comissão tinha em vista.

58 A Comissão insiste no facto de que estas observações do público, tendo sido apresentadas na sequência de uma segunda consulta, só deverão servir para alterar os dados e eventualmente reatribuir as licenças nos limites da quantidade total e não para aumentar o montante total (v. n.º 40 *supra*). Este argumento não encontra apoio nem nos termos do artigo 11.º, n.º 1, nem no ponto 9 do Anexo III da Directiva 2003/87. Ademais, na sua comunicação de 7 de Janeiro de 2004, a Comissão não prevê qualquer limitação no tocante ao objecto da segunda consulta pública. Com efeito, decorre do ponto 95, bem como do ponto 96, da referida comunicação que «os Estados-Membros devem informar a Comissão de quaisquer eventuais alterações decorrentes da participação do público na sequência da publicação e notificação do [PNA] antes de tomarem a decisão final sobre o mesmo em aplicação do artigo 11.º». Assim, é possível que a consulta do público venha a revelar a existência de erros de cálculo ou a permitir obter novas informações e que, por esse facto, a quantidade total a atribuir deva ser aumentada. Nada há nos termos da Directiva 2003/87 ou na natureza ou nos objectivos do regime que ela institui que exclua a possibilidade de um tal aumento.

59 Mesmo quando se devesse considerar que a segunda consulta pública só poderia versar sobre a questão das atribuições individuais, como alega a Comissão, esta não demonstrou por que razão as alterações introduzidas às atribuições individuais que poderiam decorrer desta consulta não poderiam elas próprias provocar alterações da quantidade total de licenças a atribuir. Se, por exemplo, tiverem sido subestimadas as licenças atribuídas a uma instalação individual, ao passo que uma instalação equivalente e concorrente recebeu a quantidade correcta de licenças, não é possível excluir que as licenças atribuídas à primeira instalação e, consequentemente, a quantidade total de licenças atribuídas, devam ser alteradas.

60 Há que acrescentar que a Directiva 2003/87 tem por objectivo criar um mercado europeu de licenças de emissão de gases com efeito de estufa que seja eficiente e afecte o menos possível o desenvolvimento económico e o emprego (artigo 1.º e quinto considerando da Directiva 2003/87). Assim, embora a Directiva 2003/87 tenha por objectivo reduzir os gases com efeito de estufa em conformidade com os compromissos assumidos pela Comunidade e os Estados-Membros no quadro do protocolo de Quioto, este objectivo deve ser realizado, na medida do possível, no respeito das exigências da economia europeia. Daí resulta que os PNA elaborados no quadro da Directiva 2003/87 devam tomar em conta os dados e as informações exactos relativos às emissões previstas no tocante às instalações e aos sectores abrangidos pela Directiva 2003/87. Assentando parcialmente um PNA em informações ou apreciações erradas no respeitante ao nível das emissões de certos sectores ou de certas instalações, deve ser possível ao Estado-Membro em causa propor alterações ao PNA, inclusive aumentos das quantidades totais das licenças a atribuir, para resolver estes problemas antes de que possam produzir repercussões no mercado. O que não significa que, para assegurar o respeito dos objectivos ambientais da Directiva 2003/87, a Comissão não deva determinar se as alterações propostas pelo Estado-Membro são compatíveis com os critérios enunciados no Anexo III ou com as disposições do artigo 10.º da mesma directiva.

61 Há, pois, que considerar que resulta do teor da Directiva 2003/87, bem como da economia geral e dos objectivos do regime que ela institui, que a Comissão não podia limitar o direito que assiste a um Estado-Membro de propor alterações ou mesmo certos tipos de alterações. Esta questão é diferente da de saber se as alterações em causa eram compatíveis com os critérios previstos no anexo III e no artigo 10.º da Directiva 2003/87.

62 A Comissão invoca a sua decisão de 7 de Julho de 2004 para afirmar que a extensão das alterações admissíveis estava limitada e, em particular, para fundamentar a proibição da alteração da quantidade total de licenças que o Estado-Membro decidirá atribuir. Esclarece que o artigo 3.º, n.º 1, da decisão de 7 de Julho de 2004 indica claramente que a quantidade total atribuída não pode ser excedida.

63 Este argumento não pode ser acolhido. Resulta do teor expresso da Directiva 2003/87, bem como da economia geral e dos objectivos do regime que ela institui, que o Reino Unido tinha o direito de propor alterações ao seu PNA após a respectiva notificação à Comissão, e isto até à adopção da sua decisão em aplicação do artigo 11.°, n.° 1, e que a Comissão não podia, através da adopção de uma decisão de rejeição com base no artigo 9.°, n.° 3, da Directiva 2003/87, impedir o Estado-Membro de exercer este direito (v. n.^{os} 54 a 61 *supra*).

64 Além disso, este argumento da Comissão é incompatível com o teor da sua decisão de 7 de Julho de 2004. Em primeiro lugar e como a Comissão admitiu na audiência, decorre do artigo 2.°, alínea b), desta decisão que as alterações do PNA, que se tornaram necessárias para cobrir a situação das instalações situadas em Gibraltar, poderão conduzir a um aumento da quantidade total das licenças atribuídas. Com efeito, o artigo 3.°, n.° 1, desta decisão contemplou expressamente a possibilidade de a referida quantidade total ser aumentada na sequência das alterações mencionadas no artigo 2.°, sem prévia autorização da Comissão (v. n.° 10 *supra*). Assim, esta última reconheceu, pelo menos tacitamente, que semelhante alteração era possível sem se violarem os critérios estabelecidos pelo Anexo III da Directiva 2003/87. Donde decorre que há uma incoerência na posição defendida pela Comissão, pois que, por um lado, permite aumentos da quantidade total das licenças a atribuir para suprimir as lacunas que descortinou no PNA e, por outro, recusa tomar em consideração tais alterações quando estas são propostas pelo Estado-Membro em questão.

65 Em segundo lugar, o artigo 3.°, n.° 3, da decisão de 7 de Julho de 2004, que constitui uma aplicação directa do artigo 9.°, n.° 3, da Directiva 2003/87, não limita a extensão das alterações admissíveis antes da adopção de uma decisão definitiva em aplicação

do artigo 11.º, n.º 1, da Directiva 2003/87. Com efeito, estando as alterações admissíveis sem aprovação prévia da Comissão previstas no artigo 2.º e no artigo 3.º, n.º 2, da decisão de 7 de Julho de 2004, o artigo 3.º, n.º 3, da referida decisão visa «qualquer» outra alteração, incluindo potencialmente as alterações da quantidade total das licenças a atribuir. Além disso e contrariamente ao que sustenta a Comissão, o artigo 3.º, n.º 1, da decisão de 7 de Julho de 2004 indica unicamente que, na ausência de tal alteração, o Reino Unido não pode exceder a quantidade total de licenças que figura no respectivo PNA.

66 Segundo a Comissão, o artigo 3.º, n.º 3, da decisão de 7 de Julho de 2004 confere ao Reino Unido a possibilidade de eliminar as incompatibilidades que constam do seu PNA por meios diversos dos previstos no artigo 2.º Todavia e como refere o Reino Unido, a Comissão aprovou certos PNA submetidos por outros Estados-Membros, sem ter apontado quaisquer insuficiências, em decisões que incluem uma disposição análoga à do artigo 3.º, n.º 3. Donde se conclui que, contrariamente ao que sustenta a Comissão, era possível, em aplicação desta disposição, propor alterações diversas daquelas que dizem respeito às insuficiências apontadas pela Comissão.

67 Quanto ao mais, a Comissão alega que qualquer alteração que dê origem a que a quantidade total de licenças seja excedida deve ser excluída, pois poderá produzir um efeito desfavorável no tocante à estabilidade do mercado (v. n.os 38 e 45 *supra*). Há que concluir que o mérito deste argumento não foi demonstrado de forma jurídica bastante pela Comissão.

68 Com efeito, a afirmação da Comissão de que as alterações propostas produziriam sérias consequências no respeitante à penúria de licenças e teriam um impacto significativo nos preços do mercado é, no mínimo, excessiva. É facto assente que o

Reino Unido notificou o respectivo PNA em 30 de Abril de 2004, indicando expressamente que tinha provisoriamente a intenção de atribuir uma quantidade total de licenças de 736 Mt CO_2 no tocante ao período compreendido entre 2005 e 2007 (v. n.º 6 *supra*). Seguidamente, em 10 de Novembro de 2004, o Reino Unido notificou à Comissão a sua proposta de aumentar a quantidade total de licenças de 736 para 756,1 Mt CO_2 (v. n.º 12 *supra*), ou seja, um aumento de 2,7%. Tendo esta alteração sido simultaneamente publicada pelo Reino Unido com vista a recolher as observações do público, há que concluir que os operadores interessados foram informados deste aumento sete semanas antes da abertura do mercado.

69 Ao que acresce que, na sua decisão de 7 de Julho de 2004, a Comissão reconheceu que se poderiam revelar necessárias alterações às quantidades totais de licenças a atribuir mesmo após a abertura do mercado, independentemente da possibilidade prevista pelo artigo 29.º da Directiva 2003/87 de alterar o PNA em caso de força maior. Em particular, a Comissão encarou, no oitavo considerando da referida decisão, a possibilidade de alterar a quantidade total de licenças atribuídas no respeitante às instalações excluídas do regime comunitário até 31 de Dezembro de 2006 em aplicação do artigo 27.º da Directiva 2003/87. Por conseguinte, o argumento da Comissão, que assenta na ideia de que a estabilidade do mercado constitui uma regra imperativa, é excessivo, sobretudo no tocante às alterações propostas antes da abertura do mercado, e não pode, pois, ser acolhido.

70 Em todo o caso, no contexto de um mercado no qual os Estados-Membros tinham, segundo um comunicado de imprensa da Comissão de 20 de Junho de 2005, atribuído uma quantidade total de licenças de 6 572 Mt CO_2, a Comissão não explicou como poderia um aumento de 20,1 Mt CO_2, anunciado sete semanas antes da abertura do mercado, destabilizar este último. Há também que referir que em 10 de Novembro de 2004, data em que o Reino Unido propôs as alterações em causa, a Comissão não tinha ainda tomado uma decisão em aplicação do artigo 9.º, n.º 3, da Directiva 2003/87 no tocante aos PNA de nove Estados-Membros.

71 A Comissão invocou implicitamente o facto de que o Reino Unido deveria ter tomado a sua decisão em aplicação do artigo 11.º, n.º 1, da Directiva 2003/87 até 30 de Setembro de 2004 e de que já não lhe assistiria o direito de propor alterações ao PNA após esta data. Há que referir, a este respeito, que, apesar desta consideração ter sido mencionada no sexto considerando da decisão impugnada, não constituiu o motivo da rejeição. As alterações foram rejeitadas como inadmissíveis pela razão de excederem as quantidades totais fixadas pela decisão de 7 de Julho de 2004.

72 Além disso, não foi contestado que o Reino Unido agiu de boa-fé, ao continuar os seus trabalhos sobre o respectivo PNA após o ter notificado e ao efectuar diligências com vista a obter informações mais precisas no tocante às previsões de emissões para os sectores abrangidos pela Directiva 2003/87. No ofício que dirigiu ao representante permanente do Reino Unido em 11 de Outubro de 2004, a Comissão, após ter referido que o Reino Unido não tinha respeitado o prazo de 30 de Setembro de 2004, tomou nota dos «progressos que as [respectivas] autoridades se empenhavam em realizar para responder aos requisitos impostos pela decisão» e convidou-o a notificar- lhe o mais rapidamente possível as informações necessárias. Vista a atitude assim adoptada pela Comissão, esta não pode afirmar que a data de 30 de Setembro de 2004 era peremptória no tocante à possibilidade de os Estados-Membros, proporem alterações aos PNA em aplicação do artigo 9.º, n.º 3, da Directiva 2003/87.

73 Quanto ao argumento do Reino Unido de que o PNA, como inicialmente notificado à Comissão, era provisório, basta referir que, uma vez que está estabelecido que assistia ao Estado-Membro em questão o direito de propor alterações à Comissão após a expiração do prazo de três meses previsto pelo artigo 9.º, n.º 3, da Directiva 2003/87 ou após uma decisão tomada em aplicação deste artigo, é irrelevante o facto de o PNA ter sido designado como «provisório» no momento da sua notificação

inicial. Como a Comissão referiu, um Estado-Membro não pode, mediante a notificação de um PNA incompleto, adiar indefinidamente uma tomada de decisão por parte da Comissão em aplicação do artigo 9.º, n.º 3, da Directiva 2003/87. Todavia, se o PNA for incompleto ou «provisório», à Comissão assiste o direito de o rejeitar, quer por não ser conforme com os critérios estabelecidos pela Directiva 2003/87, quer porque a impede de apreciar a sua conformidade com os referidos critérios. Nestas hipóteses, a Comissão goza do direito de, ao rejeitar o PNA, obrigar o Estado-Membro a notificar um novo PNA completo, antes de poder tomar a sua decisão em aplicação do artigo 11.º, n.º 1, da Directiva 2003/87. Contrariamente ao que sustenta a Comissão, não há qualquer razão para deduzir que, quando tenha sido notificado um PNA incompleto, o prazo de três meses referido no artigo 9.º, n.º 3, da Directiva 2003/87, do qual dispõe para rejeitar o plano, não pode começar a correr.

74 Vistas as precedentes considerações, há que concluir que a Comissão cometeu um erro de direito ao rejeitar como inadmissíveis as alterações propostas pelo Reino Unido. Portanto, há que acolher o fundamento único invocado pelo Reino Unido e anular a decisão impugnada.

Quanto às despesas

75 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que decidir que suportará, para além das suas próprias despesas, as efectuadas pelo Reino Unido, em conformidade com o pedido deste último.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

decide:

1) **A decisão C (2005) 1081 final da Comissão, de 12 de Abril de 2005, relativa à proposta de alteração do plano nacional de atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, notificada pelo Reino Unido, é anulada.**

2) **A Comissão suportará as suas próprias despesas, bem como as efectuadas pelo Reino Unido.**

Cooke García-Valdecasas Labucka

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Novembro de 2005.

O secretário

E. Coulon

O presidente

R. García-Valdecasas